



Foto: María José Calderón

7. Las políticas ambientales

Visión contextual

La estructura de la producción ecuatoriana, en especial la orientada a las exportaciones se ha concentrado en una fuerte explotación de sus recursos naturales, y particularmente del petróleo a partir de 1972. Estas actividades han generado elevados costos ambientales, externalidades negativas y pocos efec-



tos redistributivos. En la década del sesenta las estrategias de desarrollo estuvieron dirigidas a programas de corto plazo, sin haber incorporado en ellas la dimensión ambiental con el objetivo de poder garantizar una base sustentada en los recursos. Con mayor énfasis en los años setenta, el Estado cumplía una función intervencionista y reguladora de la actividad económica, a través de estructuras sectoriales que dificultaban la articulación de políticas de carácter integral. Hacia los años ochenta, la situación se revirtió y el país asumió una visión nueva de la política ambiental, ésta se concentró en reformas institucionales del sistema legal. El objetivo de este último era el de integrar la variable ambiental a las estrategias del desarrollo, mediante la creación de marcos normativos que sirvieran de soporte para el diseño de estrategias del "eco" desarrollo. La formulación de estas estrategias fue producto de la incidencia externa en parte y también de la participación ciudadana y ONG ambientalistas del país e internacionales.

Visión general de contexto

La conferencia de Río de Janeiro de 1992, a la cual participó el Ecuador, propició la suscripción del Convenio sobre la diversidad biológica y que en el caso del país entró en vigor un año después de la firma del Convenio. A partir de 1993 se generan diversas acciones en perspectiva de la gestión ambiental: creación de la Comisión Asesora Ambiental en 1993; establecimiento de las Políticas ambientales básicas generales (1994); creación del Ministerio del Ambiente (MAE) en 1996; y la elaboración del Plan ambiental ecuatoriano (1996). Concomitantemente a este conjunto de acciones se establecen las Políticas ambientales básicas específicas y las Políticas y estrategias ambientales nacionales. El cónclave de Río, sin dudas, incidió para la inserción de normas ambientales en la nueva Constitución promulgada en 1998. De esta forma se consolidó la voluntad política de incorporar la dimensión ambiental al proceso de planificación del desarrollo, en base a la integración de conceptos tales como: crecimiento económico, desarrollo humano, conservación del patrimonio natural y cultu-

ral del país y gobernanza. Estos fueron el instrumento adecuado para viabilizar el desarrollo sostenible.

El Estado planteó que el desarrollo sustentable implicaba comprender la sustentabilidad del desarrollo dentro de un contexto amplio, que vaya más allá de las preocupaciones relativas al capital natural; que conduzca hacia un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o patrimonio que participen en el esfuerzo nacional, regional y planetario: humano, natural, financiero, institucional y cultural. En consecuencia, la incorporación de la preocupación ambiental al proceso de desarrollo exige un esfuerzo sistémico, que abarca la condición de la política económica, la gestión de recursos naturales, la innovación tecnológica, la participación de amplios estratos de la población, la educación, la consolidación de instituciones, la inversión y la investigación. Un modelo que reduzca el consumo y el desperdicio, con tecnologías y patrones de producción más limpios, distintos a los de los países ricos y desarrollados.

En consecuencia, en función de esos objetivos debían orientarse las estrategias del Estado, cuya concreción requería de modificaciones estructurales a nivel normativo e institucional y además imposterizable para actuar en el nuevo escenario.

El nuevo escenario implicaba a la vez varios escenarios que buscaran identificar los aspectos más sensibles a las decisiones del presente: uno de mercado, otro de reformas basado en políticas públicas y un escenario sobre grandes transiciones posibles que considere factores relevantes de análisis, tales como: el contexto general, los aspectos económicos claves, la situación de la tecnología, la sociedad y la cultura, la demografía, las migraciones, la gobernabilidad y el análisis de los efectos en los ambientes natural y urbano del país.

La evolución de la planificación sectorial y de corto plazo hacia una de carácter estratégico e integral en función del desarrollo sustentable se constituyó en la meta a alcanzar, entonces la incorporación de criterios de manejo sostenible de los recursos naturales y la protección ambiental como elementos transversales, iniciaron un proceso de transición ha-

cia la modificación de las prácticas de gestión ambiental de los diversos actores involucrados en los procesos productivos y extractivos.

La justificación de la explotación intensiva de recursos naturales se basa en que ésta coadyuva a la implementación de una estrategia para la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. No obstante, los últimos 15 años están signados por un escenario de profunda crisis económica y política, entonces la estrategia pone a la "gobernanza" como un componente esencial para la reducción de la pobreza en tanto facilite el crecimiento económico, empodere a los pobres, contribuya a su inclusión en el proceso de crecimiento y propicie la rendición de cuentas, la transparencia de la gestión administrativa y el respeto por la ley.

Resulta esencial que la formulación, adopción, ejecución y evaluación de las políticas públicas tengan lugar en un ambiente institucionalmente sólido, y que los principios de gobernanza indicados se apliquen a procesos con contenido verdaderamente sustantivo, en relación con los objetivos de reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. En consecuencia, la gobernanza implica que el Estado cuente con capacidad para promover, articular y coordinar la participación de todos los actores sociales en torno a procesos democráticos y transparentes de definición de las políticas públicas respectivas.

Las políticas públicas

No es viable el funcionamiento correcto de una economía moderna en un mundo globalizado, sin un Estado eficaz que garantice claras reglas de juego a todos sus asociados y asuma las funciones que le son inherentes e indelegables en cualquier sistema político. Más allá de las referencias ideológicas que definen los alcances y las funciones del Estado en un sentido teórico, lo cierto es que las instituciones públicas del Ecuador han sido sometidas a un paulatino proceso de deterioro a lo largo de muchos años: por inoperancia; en algunos casos debido a la imposición de exigencias presupuestarias derivadas de las reformas estructurales; y en otros, por convicción o dogmatismo ideológico.

De ahí que la sociedad ecuatoriana esté empeñada en una profunda reforma del Estado, que no se remita a la idea estrecha de la sola reducción del aparato burocrático y del gasto público, sino y sobre todo, que vislumbre una real política a partir de una estructura regulatoria e institucional para proteger la conservación, la calidad ambiental y calidad de vida (buen vivir) sin dejar de considerar la capacidad efectiva para ejercer una fiscalización y control de las normas e instituciones existentes. Dotar al Estado de una capacidad efectiva, es gravitar frente a los escenarios futuros de una integración económica soberana con el resto del mundo. En este contexto, la máxima "No hay mercado sin Estado", se vuelve más una necesidad práctica y concreta de la gestión administrativa, que una cuestión ideológica.

Las políticas públicas tienen que ver con el poder social y corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno. En este sentido la política puede ser analizada como la búsqueda para establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, el quehacer gubernamental tiene relación al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Y toda vez que históricamente el Estado ha

Título
Foto: EcoCiencia





sido el principal responsable para la formulación de las políticas, la provisión del financiamiento y la prestación misma de los servicios sociales, lo ha hecho en un marco de cambios o “reformas” inspirados principalmente por la polarización ideológica y las necesidades de ajuste fiscal, derivados ambos de la generalización del modelo económico neoliberal. Los cambios en las estructuras legales e institucionales ambientales del país han sido efecto de las reformas macroeconómicas que experimentó a partir de los años ochenta en adelante. La apertura económica trajo consigo un efecto “creativo” en la necesidad de contar con políticas más específicas que estimularan la participación de los diversos actores involucrados, atendiendo a las estructuras administrativas, políticas, económicas y sociales vigentes. Sin embargo, hasta la actualidad, no se dispone de información acerca del cumplimiento y fiscalización de las normas, programas y regulaciones directas, tampoco existen indicadores claros sobre el cumplimiento de las políticas específicas que puedan constatar la aplicación de las mismas ni de los instrumentos que las dinamizan, en función de coadyuvar a una mejor toma de decisiones sobre política ambiental en materia de regulaciones.

Asumimos aquí la definición de política pública como un curso de acción enfocado a la solución de un problema relevante para la colectividad.

La transición de la dimensión ambiental

El Ecuador ha enfrentado históricamente problemas ambientales de magnitud preocupante (Cf. Recuadro 25), estos se ubican dentro de un ciclo recurrente de crecimiento y crisis económica, deficiencias y debilidades institucionales, contradicción y superposición de normas legales, además de la cambiante naturaleza de las políticas públicas. Todos estos elementos han coadyuvado al deterioro ambiental. De manera particular la crisis sistemática de la institucionalidad ambiental es producto o reflejo de problemas estructurales que vienen de tiempo atrás.

Las políticas ambientales públicas

Generalmente las políticas ambientales explícitas han sido reactivas, respondiendo a las urgencias derivadas principalmente de la contaminación producida por la expansión urbana e industrial, la deforestación, la erosión de los suelos, el deterioro de los recursos del mar y la contaminación por la actividad de hidrocarburos y minera. No obstante es visible una tendencia a la prevención y “proactividad” a partir de la Conferencia de Río en 1992 y la ulterior suscripción del Convenio sobre diversidad biológica, entonces el Estado ecuatoriano imprimió un mayor impulso a la formulación de políticas y cuerpos normativos orientados al manejo de la biodiversidad y gestión ambiental. Estas políticas no difieren del estándar internacional y se reducen a las siguientes: 1) conservación, distribución y control de la contaminación del agua; 2) saneamiento básico de los asentamientos humanos y su hábitat, la regulación ambiental de la industria y de las ciudades; 3) prevención y control de la contaminación atmosférica; 4) manejo ambiental de sustancias y residuos peligrosos; 5) prevención y reducción de riesgos ambientales; 6) aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; 7) conservación y restauración de suelos; 8) protección de especies en peligro de extinción y la biodiversidad.

Este conjunto de políticas expresan el propósito de promover el desarrollo hacia la sostenibilidad, minimizar los impactos negativos ambientales y mantener las oportunidades sociales y económicas del desarrollo sustentable, que sólo es viable cuando los tres elementos: social, económico y ambiental son tratados equilibradamente. En concreto, reflejan las acciones que tienen como objetivo incidir en la preservación ambiental, prevención y control de la contaminación y la gestión de recursos naturales, esto en cuanto responsabilidad de todos los ciudadanos para alcanzar el desarrollo sustentable (TULASMA, Libro I, “De la autoridad ambiental”, 2006).

Las políticas ambientales públicas son producto de la innovada tendencia de reformas institucionales, y se encuentran en la nueva “Estrategia ambiental” que impulsa la agenda orientada hacia una política

Recuadro 26. Principales problemas ambientales en el Ecuador

Aire	<ul style="list-style-type: none"> Deterioro de la calidad de aire por contaminación atmosférica asociada a las áreas urbanas, a la industria, a la minería y a la generación de energía
Suelos	<ul style="list-style-type: none"> Degradación de suelos y avance de la desertificación; continuo deterioro y pérdida de los ecosistemas boscosos y los humedales; degradación de los ecosistemas marinos y costeros. Inadecuado uso del espacio, desequilibrio territorial y crecimiento urbano caótico
Agua	<ul style="list-style-type: none"> Altos índices de contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales. Agravamiento del stress hídrico
Biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida de la diversidad biológica: esto se ve reflejado en la extinción de especies o en el creciente número de especies en situación de riesgo
Desastres naturales	<ul style="list-style-type: none"> Incremento del nivel de vulnerabilidad ante eventos naturales extremos
Gestión ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales. El caso de los peligrosos y patógenos hace de este tema uno de los desafíos principales de la gestión ambiental, que deberá ser abordada globalmente, incorporando las dimensiones locales, regionales y nacionales, por un lado, y la interrelación entre sus componentes operativos: reducción en origen, generación, recolección, transporte, transferencia, procesamiento y disposición final
Productos químicos	<ul style="list-style-type: none"> Deficiente gestión de sustancias y productos químicos peligrosos. Su uso creciente, sin la existencia de medidas integrales para prevenir la contaminación, hace que los riesgos para la salud humana y las emergencias ambientales puedan presentarse en forma catastrófica
Orden ambiental institucional	<ul style="list-style-type: none"> Débil y superpuesto: producto del estado crítico de la persistencia de problemas ambientales durante décadas, y que se han convertido en problemas de carácter estructural.

ambiental sostenible para el crecimiento y la equidad. En este contexto se asumió la gobernanza ambiental como la combinación de políticas, instituciones, procesos, mecanismos, herramientas e información que habilita a los países, sus gobiernos, los sectores público y privado y otros grupos para manejar conflictos, buscar consensos, tomar decisiones informadas, e implementar las acciones necesarias para manejar efectivamente el capital natural (Kessler *et al.* (2001), en: Castagnino, 2002: 7). El objetivo de los gobiernos ha sido traducir la visión estratégica del Estado en políticas públicas concretas en base a tres ejes instrumentales que han pretendido ser abordados en forma integrada, transversal y sistemática: recuperación de la capacidad de acción del Estado, organización institucional ambiental en sentido transversal para integrar las consideraciones ambientales a todas las áreas sectoriales de la administración pública, e integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas.

El proceso de generación de las políticas ambientales responde a la nueva estrategia para desarrollar y consolidar la capacidad institucional requerida para la gobernanza ambiental, tanto por actores estatales como no estatales. La intención es darle un contenido específico al sector ambiental, cuyo resultado debería ser la revalorización de los ámbitos y mecanismos de formación de las respectivas políticas públicas.¹ En todo caso, esto supone un proceso dinámico y complejo cuyo análisis parte de la descripción y evaluación independiente de cada elemento, conforme se detalla en el estudio de cada componente.

¹ Según Gill (2004) (citado en: PNUMA, 2004: 241), recientemente se han incorporado elementos condicionantes de la gestión ambiental en función de resultados, relacionados con la administración pública, las relaciones intergubernamentales, la gobernabilidad, la planeación regional, el status municipal, la gestión metropolitana, el desarrollo urbano, el comercio exterior y la cooperación internacional. Este hecho muy visible en el contexto regional latinoamericano, también lo es en el caso ecuatoriano, al margen de alguna diferencia específica.



Al igual que los análisis realizados en otros países de América Latina, dada la naturaleza conflictiva y diversa del escenario ambiental, también en el Ecuador el análisis no puede reducirse al estudio de la política sectorial adoptada en la legislación y la administración pública. Debe incluir también procesos y estructuras institucionales que han incidido en el manejo de los recursos naturales. En consecuencia, las políticas ambientales públicas internas no deben entenderse como referidas apenas por las cuestiones específicas de su propia agenda, sino por el conjunto de políticas y problemas colocados en el debate, y no sólo a determinados objetivos, ya que la complejidad de los mismos lleva a los actores a involucrarse en la producción de medios (técnicos, políticos y culturales, en sentido amplio) para su realización.

Conforme lo sustenta Leis (2002: 114), decidir una política ambiental significa algo más que elegir medios técnicos, supone también la imposición de valores e ideas sobre lo cierto y lo errado. Una política destinada a enfrentar un problema de contaminación ambiental lleva, por ejemplo, a tener que decidir sobre complejos temas político-éticos de justicia distributiva, como los que plantean los actores estratégicos en la Región Amazónica Ecuatoriana y que para lograr, por lo menos la concreción parcial de sus expectativas, se han visto obligados a ejercer su poder de movilización argumentando que lo ético es asignar parte de la renta petrolera a la región que la genera, ya para su desarrollo cuanto para remediar el entorno ambiental, tratar los pasivos ambientales y la reparación civil por daños causados a las personas naturales o grupos sociales a lo largo del proceso extractivo público y privado por cerca de 40 años. Actualmente en el sector minero se está generando una dinámica similar.

Bases constitucionales

En los últimos 40 años, el Ecuador ha venido impulsando una transformación de carácter múltiple que incluye la consolidación de la democracia en un marco de reformas afín a la reconstitución de la le-

gitimidad y calidad de la arquitectura institucional democrática. El rediseño jurídico e institucional ambiental se hizo a partir de la redefinición de la relación entre el Estado y los gobiernos locales, de la coordinación de la gestión intra e interjurisdiccional (con énfasis en la expansión del nivel de actividad económica para hacer frente a las demandas sociales postergadas y a la voluminosa deuda pública y privada). Tenido cuenta de los requerimientos de financiamiento de las inversiones para ampliar la capacidad productiva nacional, estas reformas procuraron no alejarse de la frontera tecnológica, para mejorar la competitividad sistémica, agregando valor mediante el uso de tecnologías que preserven la calidad del ambiente. Es decir, tomaron en cuenta la correlación entre crecimiento y calidad ambiental, en función de establecer los instrumentos que permitieran la implementación de políticas públicas dirigidas al incremento productivo-extractivo y a la gestión ambiental.

Para el efecto, las reformas del sistema de gobernanza ambiental se sustentaron en el ordenamiento jurídico nacional que parte de la Constitución en cuanto fuerza activa que define su estructuración. Las instituciones jurídicas devienen de ella y conforme al artículo 272, la Constitución prevalece sobre cualquiera otra norma legal y todas las normas legales no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones. El artículo 163 establece que los tratados internacionales una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía.²

La Constitución establece como deberes primordiales del Estado defender el ambiente e impulsar el desarrollo sustentable. En el artículo 23, numeral 6, consta la obligación de garantizar a las personas:

² El artículo 6 de la Ley de gestión ambiental ecuatoriana, respecto a la extracción de recursos naturales en áreas protegidas (Crespo, 2007). Lo expuesto tiene sustento a partir del artículo 163 de la Constitución política, el cual prescribe que las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía.

“El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación [...]”. Destaca las secciones dedicadas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos (artículos 83, 84 y 85); la Sección 2ª “Del medio ambiente” (artículos 86 al 91) tiene relación a la protección ambiental, responsabilidades, objetivos y responsabilidad por daños ambientales. Incorporó varios de los principios contenidos en el Convenio sobre diversidad biológica, en particular los referidos a la soberanía estatal sobre los recursos biológicos y la precaución y control en el manejo de los organismos vivos modificados. De ahí que el artículo 248 establece el derecho soberano sobre la diversidad biológica y reservas naturales. Los artículos 229 y 233 determinan la responsabilidad específica de los gobiernos seccionales autónomos, respecto al goce de autonomía legislativa para dictar ordenanzas, o para la promoción y ejecución de obras en medio ambiente, riego y manejo de cuencas y micro cuencas hidrográficas de su jurisdicción (Crespo, 2007).

La Constitución procura dotar al manejo sostenible de los ecosistemas un marco jurídico e institucional adecuado y establece los derechos socioambientales colectivos. Declara de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas y la integridad del patrimonio genético, la prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios ambientales degradados y el manejo sustentable de los recursos naturales. Reconoce el establecimiento de un Sistema nacional de áreas protegidas y prescribe la participación de la comunidad en la toma de decisiones relativas a proyectos que puedan afectar el medio ambiente, y cuando se los vaya a ejecutar en territorios de pueblos indígenas o negros obliga realizar la consulta previa informada.

Para otras comunidades rige específicamente el Reglamento al artículo 28 de la Ley de gestión ambiental, sobre la participación y consulta previa. R.O No 380 del 19 de octubre del 2006. El mismo asunto el aspecto ambiental como un componente central de la gestión del Estado y ello implica disponer de objetivos, estrategias, planes, programas,

proyectos y metas ambientales, desde una perspectiva de integralidad con los objetivos económicos y sociales del país o desarrollo humano sustentable. A partir del marco constitucional, la protección de los recursos naturales está sujeta principalmente a dos mecanismos: planificación y establecimiento de políticas estatales; y la imposición de sanciones penales, civiles o administrativas. El ejercicio de las acciones judiciales puede ser impulsado por el Estado o los ciudadanos. La protección de las áreas ecológicamente sensibles está mayormente definida en las leyes y regulaciones para cada categoría de área natural, que por ser bienes nacionales, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Las responsabilidades del Estado se extienden a todas las instituciones y autoridades públicas, conforme a su jurisdicción territorial y administrativa: ministerios, organismos de control, organismos descentralizados, organismos seccionales, circunscripciones territoriales indígenas. Para cumplir con las disposiciones constitucionales en materia ambiental, existe la normativa correspondiente (convenios internacionales, Constitución política de la República, leyes nacionales, reglamentos, ordenanzas), la misma que otorga las funciones institucionales a partir del establecimiento de competencias, pero no en forma excluyente, sino más bien relacionando los diferentes órdenes y niveles del Estado y en función del bien común y desarrollo sustentable como objetivo fundamental, lo que implica consagrar al ambiente como un derecho colectivo intra e intergeneracional.

Evolución del marco jurídico ambiental en el Ecuador

A comienzos de la década del cincuenta, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en consideración a la carencia de sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en la mayoría de municipios del país, se estableció una agencia de Servicio cooperativo interamericano de salud pública, encargada de planificar y construir sistemas de agua potable y saneamiento. De aquí nace, en 1965, el Instituto Ecuatoriano de Obras



Orquidea
Foto: EcoCiencia

Sanitarias (IEOS), para eliminar el déficit de los servicios y coordinar con municipios y otras entidades el planeamiento y ejecución de obras de agua potable, alcantarillado e higiene.

En 1964 se expide la Ley de Reforma Agraria y Colonización, la misma que propició la ampliación de la frontera agrícola y ésta a su vez generó nuevos y crecientes problemas sobre el suelo y el bosque. El desarrollo de la industria mayormente visible a partir de los años sesenta devino en la producción de impactos ambientales significativos debido a la contaminación de importantes áreas de los ambientes físico, biótico y social. También incidió en el aprovechamiento del recurso agua, en el ordenamiento territorial para establecer áreas naturales protegidas como medida cautelar de la biodiversidad y los recursos naturales que estaban sujetos a una legislación de control y regulación de uso aún incipiente, y que fue modificándose paulatinamen-

te conforme a referentes jurídicos que iban siendo innovados a nivel internacional.

Etapa sanitarista

Concomitantemente se crearon: el Instituto Nacional de Energía en 1961 y mediante Decreto ejecutivo (D. E.) se establecieron el Servicio de Meteorología e Hidrología –luego reformado en el Instituto de Meteorología e Hidrología (INAMHI) adscrito al Ministerio de Energía–, el IEOS y el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos (INERHI), encargado de la administración del agua en general y de la gestión del riego en particular. Estas dos funciones se confirmaron en la Ley de aguas de 1972 (Kuffner, 2005: 35).

Se crearon las corporaciones de desarrollo regional del país, que iniciaron una gestión integral del agua en su jurisdicción y particularmente en la costa, impulsando planes y proyectos de propósito múltiple – riego, energía hidroeléctrica y control de inundaciones. Entre otras innovaciones, se crearon el Instituto de Recuperación Económica de las Provincias del Austro –reformado en el Centro de Reconversión Económica del Azuay y Morona Santiago (CREA) en 1952– y el Centro de Rehabilitación de Manabí en 1962, para realizar obras de regadío, canalización, pavimentación, urbanización y agua potable. También se creó la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas en 1965, para llevar a cabo investigaciones y obras necesarias para el desarrollo de la provincia del Guayas y la Península de Santa Elena. Siguió el Programa de desarrollo regional del sur del Ecuador en 1972, para el aprovechamiento de las cuencas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, luego el Fondo para el desarrollo de la región amazónica y la organización del Régimen institucional de aguas, etc.

Estos organismos constan dentro del régimen dependiente. Posteriormente se transformaron en instituciones empresariales, que absorbieron muchas de las funciones que les correspondía a los organismos seccionales. En Galápagos, el INGALA ha fun-

cionado también como un organismo de desarrollo regional y es el Instituto de la Planificación Regional que establece políticas, coordina y gestiona acciones con los diferentes actores sociales de esta provincia.

El desempeño de algunas corporaciones ha sido cuestionado porque los resultados han sido bajos, pese a las cuantiosas inversiones. Además se las acusa de ser las responsables de más del 40% del endeudamiento externo del Ecuador (Kuffner, 2005: 35). Así concluye la etapa sanitarista e higienista fundamentalmente orientada a la regulación de los permisos sanitarios.

Etapa conservacionista

En la década del setenta, a partir de la Conferencia de Estocolmo (1972) tuvo lugar un proceso aún incipiente de institucionalización de la gestión ambiental o de cambios donde ella ya existía. No obstante, este proceso propició significativas modificaciones en los sistemas jurídicos, la conformación de la administración pública y establecimiento de políticas públicas ambientales. La creación de normas para proteger el medio ambiente permitió actualizar aquellas referidas a los recursos naturales renovables y su aprovechamiento, pero que no habían legislado respecto a su conservación, planificación, ordenación, manejo y protección. Esta primera etapa se caracterizó por la promulgación de normas fragmentadas y dispersas en diversos textos legales que regulaban directa e indirectamente sólo algunos aspectos concretos relacionados con temas ambientales.

En esta época, el Ecuador disponía de cuerpos normativos en los que constaban prescripciones ambientales e instituciones jurídicas protectoras como el Código civil (1970), el Código de la salud (1971), la Ley de régimen municipal (1971), y de otras leyes generales como la Ley de preservación y zonas de parques nacionales (1972), la Ley de reforma agraria (1973), la Ley de prevención y control de la contaminación ambiental referida a los elementos aire, agua y suelo (1976). Entre tanto, se expidieron la Ley de aguas y su Reglamento (1972), la Ley de fo-

mento minero, la Ley de pesca y desarrollo pesquero (1974), la Ley 52 de Sanidad vegetal (1974), luego la Ley 56 de sanidad animal (1981), la Ley de hidrocarburos y la Ley de colonización de la región amazónica (1978).

En los años ochenta, toman fuerza las nociones de preservación y conservación, mayormente asumidas por la incidencia de instrumentos exógenos o adhesión a otros de índole conservacionista. Ello se evidencia cuando se promulgan la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre (1981), las Bases de contratación para los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos (1986), los reglamentos de operaciones de hidrocarburos (1987), de prevención y control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruidos (1990), seguido por aquel referente al suelo (1992) y aquel de manejo de desechos sólidos (1992). Entre tanto, se expidió la Ley de minería (1991).

No obstante la proliferación de normas legales como las descritas, el marco regulatorio continuaba adoleciendo de serias deficiencias debido a la carencia de una política ambiental nacional específica. Hacia 1992, declina la visión “preservacionista” y “conservacionista”, dando paso a innovadas percepciones y propuestas que se desarrollan dentro de un dinámico y complejo proceso de interrelación supranacional, regional y local.

Etapa ambientalista

Después de la Conferencia de Río 1992, toma mayor fuerza la concepción ambientalista, vinculada con la legislación que regula actividades productivas y extractivas y promueve el desarrollo sustentable como eje rector de las mismas. Esta última generación de normas generales y de carácter sectorial (calidad ambiental, recursos naturales, biodiversidad) promueve instrumentos de regulación jurídica, económica y administrativa que utilicen medidas precautorias para abordar los factores condicionantes de los problemas ambientales. Entonces, se suscribe el Convenio de diversidad biológica,



ratificado en 1993, cuyos objetivos básicos son tres: conservar la diversidad biológica, usar sustentablemente los recursos biológicos y asegurar la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. A partir de entonces estas bases constan en los diversos instrumentos técnicos y legales como el de "Política y estrategia nacional de biodiversidad 2001-2015", del Ministerio del Ambiente.

Se crean el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), en 1993, y la Comisión Asesora Ambiental, en 1994, que originó el Grupo nacional de trabajo sobre biodiversidad. Por otro lado, se formulan las políticas ambientales básicas generales del Ecuador. En octubre de 1993, se emiten los reglamentos y las regulaciones que establecen límites permisibles y otros parámetros para emisiones y descargas. Entre éstas, vale mencionar la Ley 44 de hidrocarburos, reformada por la Ley 49 de 1993, las bases de contratación de los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos y la Norma para la protección, conservación y control de bosques y manglares naturales (1994).

Por otro lado, se promulga la Ley de desarrollo agrario (1994), que reconoce la posesión ancestral sobre tierras de comunidades indígenas y afroecuatorianas, su derecho a la adquisición de las mismas. En 1996 se crea el Ministerio del Medio Ambiente, como la principal autoridad nacional responsable de establecer las políticas ambientales y coordinar las acciones públicas y privadas que pudieran incidir sobre los recursos naturales. A partir de 1999, el Ministerio del Ambiente asume las competencias del INEFAN.

A partir de 1995, el Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas establece, por su lado, un marco institucional y procedimientos de control en este sector. Es complementado por el Reglamento ambiental para las actividades mineras en el Ecuador, en 1997. Además, se sancionan normas ambientales relacionadas a la organización territorial del Estado, tales como la Ley de descentralización y participación social (1997) y la Ley de régimen especial para la conservación y desarrollo

sustentable de la provincia de Galápagos (1998), cuyos contenidos y orientaciones marcaron el inicio de la gestión descentralizada en el Ecuador.

Con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, en 1998, son ratificados los contenidos de los cuerpos legales anteriores y se constitucionaliza la materia ambiental. La reforma constitucional viabiliza la tipificación de los delitos ambientales, que se concreta con la Ley reformatoria del Código penal (Ley 99-49 de 2000).

En 1999 la Ley de gestión ambiental (1999) establece los principios y directrices de política ambiental, el esquema institucional general relacionado con la gestión ambiental y desarrolla algunos instrumentos específicos de gestión. Tras haber elaborado la "Política y estrategia nacional de biodiversidad del Ecuador, 2001-2010" (MAE, 2000), en 2001, se promulga el Reglamento del Consejo Nacional del Desarrollo Sustentable. El mismo año, se promulga el Reglamento sustitutivo del Reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador, seguido (en 2002) por aquel sobre la consulta y participación para la explotación de hidrocarburos. No obstante, este último es objeto del rechazo por parte de los pueblos indígenas, que aducen que fue inconsculto.

En 2000, se elabora la Estrategia para el desarrollo forestal sustentable. Finalmente, este sistema jurídico de gobernanza ambiental se completa en 2003, con el "Texto unificado de legislación ambiental secundaria del Ministerio del Ambiente" (TULASMA), luego la codificación de importantes leyes con contenido ambiental (Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, la Ley para la preservación de zonas de reserva y parques nacionales, la Ley de gestión ambiental y la Ley que protege la biodiversidad en el Ecuador). En la actualidad, puede ser agrupada de la siguiente manera: normas generales de

³ El derecho refleja una dimensión social (fáctica) y tiene que ver con el contexto social en se produce. Dentro del derecho, la vida social y las relaciones jurídicas constituyen un sector, una parte de esa vida social. Es un producto histórico por cuanto las normas surgen como resultado de diversas condiciones socio-económicas y culturales y buscan imponer un determinado modelo de organización social.

naturaleza ambiental, normas de naturaleza ambiental contenidas en leyes sectoriales, normas de naturaleza ambiental contenidas en leyes seccionales y normas de naturaleza ambiental contenidas en leyes del ámbito (penal) policial. (Cf. Recuadro 26.)

Desde todo punto de vista se puede afirmar que la legislación ambiental relacionada a los derechos difusos (o de tercera generación) continúa desarrollándose.³ Hasta 2008, reposan en el Congreso Nacional proyectos como el de la Ley de conservación y manejo sustentable de la biodiversidad, el de la Ley de Desarrollo Forestal, y el de la Ley de aguas, cuyos contenidos han generado polémica en torno a los intereses que afectan dando lugar a un prolongado debate nacional. En octubre 2007 se instala la Asamblea Nacional Constituyente, con plenos poderes para establecer un nuevo ordenamiento jurídico en el país, en el cual la materia ambiental tiene un espacio relevante.

Por otro lado, las políticas son enunciadas en el Libro I, "De la autoridad ambiental", del TULASMA. Se complementan con la Estrategia para el desarrollo forestal sustentable del Ecuador (actualizada al 2005 por el MAE), la Estrategia de cambio climático (2006), el Plan nacional de forestación y reforestación (2006) y el Reglamento del artículo 28 de la Ley de gestión ambiental, sobre la participación ciudadana y consulta previa (2006).⁴

La legislación ambiental es uno de los pilares de la política ambiental y se erige como un esfuerzo regulatorio muy importante para adecuar las conductas de los agentes económicos a los objetivos sociales de calidad ambiental. (Cf. Anexo 6, tabla 1.) Con fundamento en la ley, las normas son un instrumento muy poderoso, no sólo por su capacidad de control de los procesos productivos, sino por su capacidad de inducir cambios de conducta e internalizar costos ambientales, lo que las convierte en un mecanismo que promueve cambios tecnológicos y genera un mercado ambiental importan-

⁴ Conviene alertar respecto a las diferencias entre el primer Reglamento sobre la consulta y participación del 2002, con el Reglamento que regula el artículo 28 de la Ley de gestión ambiental, sobre la participación ciudadana y consulta previa, promulgado en el R.O. No. 380 del 19 de octubre del 2006.

Recuadro 27. Jerarquía de la legislación ambiental como objeto público

Orden 1	Normas de naturaleza relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental: Constitución Política del Estado, Ley para la prevención y control de la contaminación ambiental, Ley de gestión ambiental, Ordenanzas ambientales.
Orden 2	a) Normas de naturaleza ambiental -prevención y control de la contaminación ambiental- contenidas en normas que regulan la administración y uso de recursos naturales, leyes de: Hidrocarburos, Minería, Electrificación, Pesca y Desarrollo Pesquero, entre otras. b) Normas que regulan el ejercicio de actividades productivas y extractivas en general: Ley de gestión ambiental, Ordenanzas ambientales, etc
Orden 3	Normas que regulan la actividad del Ministerio del Ambiente cuando actúa como regulador: a) de régimen forestal; b) de régimen de áreas naturales protegidas del Estado; c) de régimen de la biodiversidad.

te. La mayoría de las normas generadas hasta ahora se aplica a actividades industriales, pero falta aún aplicar la regulación en los procesos productivos agropecuarios y de explotación de recursos naturales no renovables, que es donde se causan impactos ambientales de gran magnitud y generalmente irreversibles.

Al margen de los logros obtenidos con la expedición de las normas ambientales, la falta de información en general y específica a nivel regional y local ha llevado a diversas instancias públicas a tomar como base la normativa de otros países, adaptándola a su jurisdicción, provocando muchas veces resultados no deseados o contraproducentes. Las alternativas a estas vicisitudes constan en las estrategias y políticas ambientales que se detallan posteriormente.

Ley de gestión ambiental y fraccionamiento de la competencia ambiental

El marco institucional para el control ambiental ha evolucionado a la par de la legislación respectiva. A nivel central, existe una importante tendencia a la innovación institucional y a nivel seccional (consejos provinciales y municipios) se ha dado un considerable impulso al fortalecimiento institucional. Lo que implica que existe una base, aunque restringi-

⁵ Nueva codificación, R.O. 418 del 10 de septiembre de 2004.



da, de planificación para la gestión y conservación de los recursos naturales en jurisdicciones locales, a más de las facultades tradicionales respecto al uso de agua, regulación del uso del suelo, manejo de desechos orgánicos y residuos sólidos urbanos, entre otros. No obstante de las dificultades de institucionalización, la normativa ambiental ecuatoriana se consolida con la promulgación de la Ley de gestión ambiental.⁵

El marco institucional de la gobernanza

La vigencia de la Senplades permite vislumbrar una nueva etapa de planificación gubernamental, en la que se incluyen los temas relacionados con la problemática ambiental. En cuanto a la estructura institucional, la Ley de gestión ambiental dispone el establecimiento de un Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, conformado por instituciones estatales relacionadas a la materia, sometidas al Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, órgano asesor del presidente de la República (Cf. Recuadro 27). Los objetivos centrales de este Consejo consisten en presentar propuestas armónicas de políticas generales del desarrollo sustentable, así como propuestas de estrategias, planes, programas y proyectos para la gestión ambiental nacional del Ministerio del Ambiente, esto en cuanto al Plan ambiental ecuatoriano.

Recuadro 28. Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental ⁶	
Nivel de gestión	
1. Directriz	- Presidencia de la República (políticas petroleras/políticas ambientales) - Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable (Asesor en materia de estrategias para el DS)
2. Rector	- Ministerio del Ambiente en materia de Áreas Protegidas
3. Coordinador	- Comisión Nacional de Coordinación del SNDAP, establece las reglas de coordinación
4. Operativo	- Organismos sectoriales - Subsecretaría de protección Ambiental y Dirección Nacional de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas - Gobiernos seccionales autónomos - Organismos de justicia y policía - Delegatarios y Concesionarios

La Ley de gestión ambiental establece además la Comisión Nacional de Coordinación (CNC) cuyo principal objeto es dirigir el Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental. Conforme al artículo 10, este es el "mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales [...]". Este Sistema está sometido a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental que es el Ministerio del Ambiente. Sitúa como instrumento importante, la formulación y calificación de los estudios de impacto ambiental⁷ para la ejecución de toda actividad productiva o extractiva.

Por disposición de esta ley, el Ministerio del Ambiente en cuanto autoridad ambiental nacional es responsable de la elaboración de la Estrategia nacional de ordenamiento territorial y los planes nacionales; de dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los organismos integrantes del Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental.

La estructura del Ministerio del Ambiente se sustenta en las subsecretarías de Capital Natural, Gestión Ambiental Costera, Calidad Ambiental y de Desarrollo Organizacional, en 10 distritos y las direcciones de Planificación, Asesoría Jurídica, Asuntos Internacionales y Auditoría Interna. Según el artículo 13 de la Ley de gestión ambiental, los consejos provinciales y los municipios dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución Política de la República y a la presente Ley, además respetarán las regulaciones nacionales sobre el Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas para de-

⁶ Fuente: Crespo (2007), en: Fontaine y Narváez, 2007: 301 y s.
⁷ Los estudios de impacto ambiental constituyen parte de la planificación ambiental, y contienen las medidas técnicas aplicables de prevención y mitigación, incluyendo la referencia de las normas legales e instituciones públicas involucradas en el cumplimiento o control de dichas medidas. En estos estudios, constan los planes de manejo ambiental y estos contienen la descripción de las actividades que se deberán implementar con el fin de evitar impactos, mitigar daños producidos o restaurar. La legislación pertinente además contempla la obligatoriedad del cumplimiento de dichos instrumentos por medio del mecanismo contractual, que se sustenta en el principio de que el contrato es ley para las partes (*pacta sunt servanda*), contenido en el artículo 1561 del Código civil, y además se complementa con el TULASMA.

terminar los usos del suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica.

La Ley de gestión ambiental en concordancia con la Ley para la prevención y control de la contaminación ambiental y el Reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador, prescribe se incluyan los estudios de impacto ambiental para la aprobación de proyectos industriales y extractivos. Para otro tipo de actividades económicas esta ley concuerda con la respectiva ley sectorial.

En su artículo 6, permite por excepción la explotación de recursos naturales no renovables (como los hidrocarburos) en áreas protegidas, contradiciendo prescripciones que constan en tratados internacionales que no admiten excepción alguna a la regla general. Además contradice las disposiciones de los artículos 68 y 75 de la Ley forestal, que establece la inalterabilidad de las áreas protegidas. Esto evidencia que esta ley, al margen del espíritu legal ambiental, es ambigua, poco efectiva, contradice a la propia Constitución así como a los convenios internacionales y rompe con los principios de sustentabilidad.

Otras leyes ambientales

La legislación ambiental actual abarca aspectos relacionados con la contaminación, manejo de recursos naturales, protección y gestión ambiental, biodiversidad y el desarrollo en general, y connota una dimensión horizontal y transversal a la vez, de la que no escapa ninguna actividad privada o pública. Se constata además la existencia de normas ambientales en legislaciones de carácter sectorial especializado (como la minería, la electrificación, los hidrocarburos, la pesca, la explotación forestal, el turismo, la agricultura, etc.), las mismas que según Chiriboga (2000) pueden subdividirse en aquellas que regulan la administración, manejo y uso de los recursos naturales renovables y no renovables.

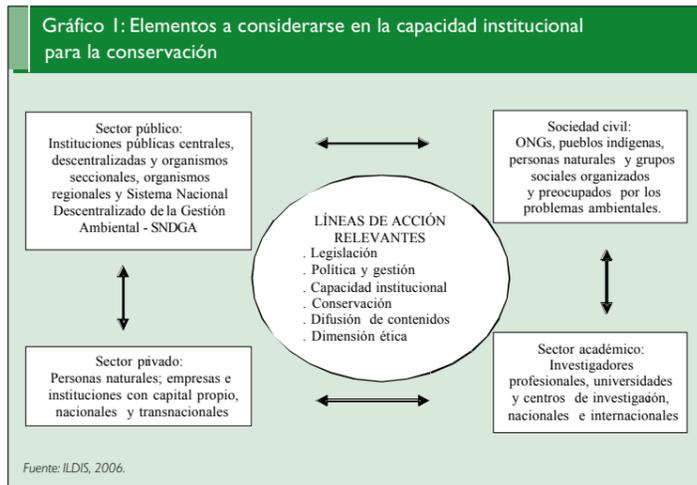
Recuadro 29. Instituciones del ambiente actual⁸

Características más evidentes	- Duplicidad de funciones y superposición de competencias entre diversos organismos públicos. - Ausencia de criterios estandarizados respecto de los estudios de impacto ambiental y de los métodos de análisis. - Ausencia de coordinación interinstitucional en forma permanente. - Falta de un procesamiento de datos sistemático y adecuado. - Precario nivel de fiscalización ambiental. - Débil aplicación de sanciones por inobservancia legal ambiental.
Causas principales de la situación crítica	- La ausencia de voluntad política para desarrollar y aplicar una política ambiental. - La carencia de un marco institucional-legal adecuado y eficiente. - La falta de recursos humanos especializados en cantidad y calidad. - La indisponibilidad de recursos económicos, materiales, equipamiento, medios de transporte, entre otros. - Limitado nivel de investigación, capacitación y educación ambiental en los sectores formales del Estado.

También se registran disposiciones ambientales relacionadas a la organización territorial del Estado, por ejemplo: Ley de régimen especial para la conservación y desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos, de régimen municipal, de régimen provincial, de descentralización del Estado y participación social. Además se registran las leyes de creación de las corporaciones regionales de desarrollo, del fondo para el desarrollo de la región amazónica, de organización del régimen institucional de aguas, entre otras, las cuales están dentro de lo que se denomina al régimen dependiente.

La tendencia histórica en el Ecuador ha sido la de adoptar y adaptar legislación ambiental de otros países –conforme ha sucedido con la legislación civil, laboral, penal, de procedimiento penal y de comercio, por ejemplo– sin considerar a profundidad en muchas ocasiones si era adecuado, o no, para la sociedad ecuatoriana. En el caso de la legislación ambiental, pero cabe reconocer, sin embargo, que

⁸ Fuente: Iván Narváez, 2006.



hay un esfuerzo de creación propio, conforme a exigencias de la realidad concreta.

La evolución del derecho ecuatoriano, en términos generales, está marcada por un exacerbado individualismo en el que la autonomía de la voluntad privada establecía las reglas del juego, dentro de una órbita preestablecida por el Derecho Civil. No obstante, de a poco ha evolucionando hacia un sentido más social, desde la expedición del Código del trabajo en 1938, promulgación de la Ley de prevención y control de la contaminación ambiental en 1976, Ley de gestión ambiental en 1999, para citar algunas. A partir de entonces crece la intervención estatal en áreas de actividad que estaban asumidas a la decisión de los particulares, y el derecho público se desarrolla pretendiendo responder a las complejas exigencias de la sociedad moderna, que implica inéditas soluciones jurídicas como las que se demanda en materia ambiental, en forma cada vez más creciente (Narváez, 2004: 234). Por último, en 2004 se tipifican los delitos ambientales en el Código civil.

Caracterización de la institucionalidad ambiental actual

La construcción gradual de competencias ambientales en los diversos ministerios y servicios públicos

(sectoriales), ha tenido consecuencias en la capacidad de control y fiscalización de los mismos. En igual forma, el enfoque sectorial sobre aspectos relacionados con el medio ambiente produce una superposición de competencias y una duplicidad de funciones de los diversos servicios públicos. Hoy, con la coordinación del Ministerio del Ambiente, están siendo objeto de análisis para evitar duplicación de esfuerzos. No obstante el rol de coordinación que la Ley de gestión ambiental asignó como tarea prioritaria al Ministerio del Ambiente, los esfuerzos de este último se ven limitados por la descoordinación y superposición de funciones persistentes entre los distintos estamentos sectoriales del Estado, esto a pesar de los intentos por modernizar y descentralizar las funciones del mismo. (Cf. Recuadro 28.)

La Ley de gestión ambiental, en su artículo 8, establece el sistema coordinado de organismos públicos (Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental), pero no deroga en forma absoluta las competencias y potestades que diversos servicios públicos tenían a la fecha de promulgación de la ley o los reglamentos correspondientes. Esta norma es clave para comprender el modelo institucional que se crea a partir de la vigencia de la ley, donde no hay una opción de desmantelamiento institucional, sino el aprovechamiento, racionalización y coordinación de potestades preexistentes, mediante la instalación de un órgano ministerial coordinador. (Cf. Recuadro 29.)

En síntesis, el tema ambiental no es ajeno al conflicto que se manifiesta entre objetivos de largo plazo con demandas de corto plazo. Los problemas ambientales, por definición, tienen soluciones de largo plazo. Los resultados de medidas para conservar bosques o disminuir la contaminación del aire o de cuerpos acuíferos se perciben muchos años después, incluso décadas, después de haber sido ejecutadas las primeras acciones. Al mismo tiempo se exige a la autoridad institucional resultados inmediatos. Los problemas socioambientales subsisten y lo que se haga o deje de hacer puede comprometer la calidad de vida y la propia supervivencia intra e intergeneracional, por ello domina en el escena-

Recuadro 30. Marco institucional para establecer las estrategias políticas		
Institución rectora	Estrategias y políticas	Contenidos
Ministerio del Ambiente	Estrategia ambiental para el desarrollo sustentable del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Sintetiza la política ambiental del Estado ecuatoriano. Postula un horizonte de mediano y largo plazo para el desarrollo sustentable del país, se sustenta en el derecho de los ecuatorianos a una mejor calidad de vida y a desenvolverse en un ambiente sano, conforme a lo está consagrado en la Constitución. - Adecuación del marco de políticas ambientales nacionales a los retos que encara el desarrollo nacional y a los nuevos escenarios para la gestión de políticas públicas generadas a partir de los procesos de reforma del Estado y descentralización.
Ministerio del Ambiente	Política y Estrategia de Biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> - Son el camino que el país ha definido para conservar y utilizar sustentablemente su diversidad biológica y establece las prioridades de intervención del Estado. Se fundamenta en el reconocimiento de que la biodiversidad es un recurso estratégico para el Ecuador, que ha hecho posible el desarrollo de diversas opciones productivas para incrementar localmente la vida de la población, las exportaciones y la seguridad alimentaria. Plantea además la posibilidad de ampliar y diversificar estas oportunidades realizándolas de forma sustentable y generar nuevos mercados. Establece que el adecuado manejo y uso sustentable de esta riqueza, abre oportunidades para que la biodiversidad contribuya de manera sustancial al desarrollo humano sustentable del Ecuador.
Ministerio del Ambiente	Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Surge de un conjunto de políticas y estrategias que permiten establecer un equilibrio entre el aprovechamiento sustentable de los recursos del bosque, la conservación de su biodiversidad y el necesario crecimiento económico que propenda a mejorar las condiciones de vida de la población.
Ministerio del Ambiente	Políticas y estrategias de gestión ambiental en general	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación y actualización del marco jurídico. - Institucionalidad de la gestión ambiental. - Gestión de la calidad ambiental. - Gestión ambiental del capital natural. - Gestión ambiental socialmente justa y económicamente sustentable.
Ministerio del Ambiente	Estrategia y política de Gestión de la Calidad Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Establece que el mejoramiento de la calidad de vida de la población y una mejor gestión ambiental en los centros urbanos y las áreas rurales, responderán a políticas de la Estrategia ambiental, la prevención y control de la contaminación y el fomento de cambios tecnológicos para una producción limpia, el auspicio de procesos productivos que minimicen el deterioro ambiental.

rio del manejo ambiental la insostenibilidad. Este problema requiere de un instrumento eficaz para enfrentar los problemas ambientales, lo cual pasa por el establecimiento de una institucionalidad sólida y coherente que permita tratar el problema a largo plazo que es lo que demanda la sustentabilidad. (Cf. Anexo 6, gráfico 1.)

Desarrollo institucional sectorial

El Ecuador se sustenta en una frágil institucionalidad edificada a mediados del siglo pasado, que evidencia una volatilidad política y económica que anticipa condiciones que sugieren reformas diversas, sobre todo políticas anti cíclicas.

Un diagnóstico del BID (2003: 23) respecto a la dimensión institucional y la eficiencia de la gestión pública en Ecuador, establece que la crisis de gestión pública se manifiesta en la dificultad de transformar en realidad las decisiones tomadas por las autoridades. La falta de recursos humanos y condiciones financieras, administrativas y organizativas adecuadas impiden que las entidades de gobierno y otros poderes del Estado realicen su función, dando lugar a que el Estado no pueda dar respuestas apropiadas a las necesidades de la población (en términos de eficiencia y calidad). Esta crisis se refleja en dos niveles: (i) gestión de la administración pública, y (ii) confianza en la administración de justicia. El informe del Banco concluye afirmando que la administración pública se caracteriza por, alta rotación del personal y directivos, remuneraciones deterioradas, adverso clima laboral que fomente el compromiso, falta de incentivos para mejoramiento de la gestión en las entidades públicas, estilos de gestión pública orientados a los procedimientos y no a los resultados, escasos mecanismos de evaluación de resultados y de rendición de cuentas. La inexistencia de organismos rectores para algunas funciones transversales de gestión, entre otros, tecnología de la información, adquisiciones, y bienes públicos, dificultan la labor de coordinación e integración de las acciones de los ministerios en estos sectores (*ibid.*).

Históricamente se registra que una política sectorial exitosa fue la impulsada con el banano en el gobierno de Galo Plaza (1948-1952) relacionada al crédito, cambio y promoción que permitió convertir al Ecuador, de productor marginal en el mayor exportador mundial en 1954. En el sector de la industria, las políticas empezaron con la Ley de fomento industrial de 1957, fortaleciéndose con la creación de la Junta Nacional de Planificación en 1962 y con el ingreso al Pacto andino en 1966. Las políticas de desarrollo industrial alcanzaron un mayor vigor, cuando el Estado dispuso de recursos provenientes de la explotación petrolera a partir de 1973. El gobierno militar de Rodríguez Lara eliminó una serie de tributos e incrementó los niveles de crédito a través del Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional. El conjunto de estas políticas creó un sinnúmero de distorsiones

que deterioraron la competitividad de la economía y a la vez provocaron un desorden fiscal con un insostenible aumento de la deuda externa (Arteta y Albornoz, 2006: 234).

A finales de los años ochenta empezaron las tendencias a la apertura que exigían dismantelar muchas de las instituciones políticas que habían regido en décadas anteriores; y la nueva dirección fue favorecer a las exportaciones vía desgravación arancelaria, participación del arancel externo común en el submercado de la CAN y simplificación del trámite de exportaciones. Para el fomento industrial, la política cambiaria buscó beneficiar la importación de materias primas, clasificadas por la Ley de fomento industrial. Las políticas de incentivos fiscales han sido aplicadas como subsidios y como incentivos tributarios. Estas exoneraciones tributarias destruyeron la cultura tributaria, y la sociedad en general también se vio absorbida por una especie de adicción a los ingresos petroleros.

Los efectos de estas políticas sectoriales generaron un costo fiscal debido a las exenciones, la evasión y el abuso de esas ventajas; y causaron costos a los consumidores, que terminaron pagando los altos aranceles de muchos bienes de consumo. El aumento del gasto público y la disminución de impuestos aumentaron la dependencia del financiamiento extranjero y fue uno de los causantes del alto endeudamiento externo. Finalmente se crearon instituciones y procedimientos permisivos con amplia discrecionalidad donde las decisiones se tomaban de manera centralizada. En los últimos años, la tendencia es impulsar políticas sectoriales de apoyo a la competitividad (*ibid.*: 240).

Hasta el año 1999, el Estado había acarreado déficit en 21 de los 30 años anteriores, acumulando una deuda pública que superaba el 100% del PIB. En tanto las enormes reservas de petróleo han permanecido subexplotadas, no se han llevado a cabo importantes reformas, dejando que los fenómenos naturales y el precio del petróleo determinen el desempeño económico y las finanzas públicas, que aún dependen en alrededor del 35% de los ingresos generados por la exportación de petróleo. Con-

forme lo sustenta Arteta (*Op. Cit.*) estos factores han hecho muy difícil la aplicación de cualquier política sectorial. La acumulación de problemas y la insatisfacción ciudadana en el nivel de desarrollo ha llevado a bruscas soluciones políticas y de políticas económicas en los últimos años.

A esto cabe añadir que los cambiantes escenarios internacionales por el impacto de la globalización, hacen prever en los próximos 15 a 20 años un nuevo mapa con mayores exigencias de competitividad (en la producción, las exportaciones, los procesos extractivos de recursos no renovables, etc.), que obligan al país a entender su crisis desde otras perspectivas, incluso con ingredientes de oportunidad para la consolidación de sus estructuras institucionales y en función de la gobernanza democrática. A ese tiempo, las contradicciones culturales, como consecuencia del fortalecimiento de los particularismos étnicos y regionales, coadyuvarán sustancialmente al establecimiento de autonomías locales y subnacionales.

La acción ambiental del Estado está orientada por un conjunto de valores, pautas, organizaciones, roles y reglas que han llegado a ser compartidas con los miembros de la sociedad a través de los procesos de comunicación, socialización y articulación de intereses y que se cuentan entre las principales funciones del sistema político (institucionalidad). Esto implica que las políticas ambientales públicas también son consideradas dentro del contexto sectorial productivo: petróleo y minas, transporte, agrícola, pesca y camarón, forestal, turismo, y áreas urbanas e industria.

Una de las mayores trabas que tiene el Ecuador para el buen desarrollo de toda política económica y en general, es la debilidad institucional pública y privada, formal e informal, y esto tiene relación a la crisis de las organizaciones formales de la democracia y del Estado. Es decir, en el ámbito político, uno de los mayores problemas que ha impedido el desarrollo económico es la incapacidad que ha tenido el sistema democrático ecuatoriano de articular las demandas de la sociedad y darles respuestas oportunas y eficaces (Arteta y Hurtado (2004), citado en: Arteta y Albornoz, 2006: 248).



Orquídea
Foto:

La legislación ambiental ha sido promulgada con una óptica absolutamente sectorial y para resolver problemas específicos de salud, seguridad en el trabajo, limpieza y mantenimiento de cursos de aguas, eliminación de desechos, estabilidad estructural de determinadas obras (embalses), construcción urbana, etc. En consecuencia, queda claro que el origen de varias normas jurídicas sectoriales existentes se explica a través de dos causas principales: el cuidado que se estimaba necesario para no causar daños evidentes a ciertos recursos naturales; y la ocurrencia de situaciones de crisis que provocaban reacciones de la sociedad y la autoridad, las cuales se traducen en normas y reglamentos que minimizaran el riesgo de su repetición.

La legislación y su correspondiente reglamentación otorgaron una serie de facultades y competencias específicas a los distintos ministerios y servicios públicos, en una variedad de temas relacionados con el medio ambiente. Estos organismos han adquirido y perfeccionado competencias específicas con la visión que su propio sector les exige.

Evolución del gasto ambiental

Los ingresos estatales más importantes provienen de los ingresos tributarios: (impuesto sobre el valor agregado, impuesto a la renta, impuestos arancela-



rios) que representan el 41% del total del ingreso público. Por ingresos petroleros se obtuvo el 24% del total del ingreso público en el período 1995-2003 (Gutiérrez y Jiménez, 2005: 13). En el período 2002-2005, se ha distribuido un total de 7.223 millones de USD por concepto de ingresos por exportación de hidrocarburos. Mientras en el 2002 estos recursos ascendieron a 1.228 millones de USD, en el año 2005 alcanzaron 2.593 millones de USD, de los cuales 38,5% se destinaron al presupuesto general del Estado (Banco Central, 2006: 2).

De estos montos, la inversión ambiental se reduce a 27 millones de USD al año, entre 1994 y el 2003, lo que representa el 0,12% en promedio respecto al PIB, y apenas el 2% de la totalidad de la inversión que realiza el sector público ecuatoriano (Gutiérrez y Jiménez, *Op. Cit.*: 7). Se calcula que con las recaudaciones provenientes de las tasas municipales de recolección de desechos, las de control de efluentes orgánicos e industriales y la de acceso a los recursos naturales, se superarían los montos de inversión ambiental anteriormente señalados (*Ibid.*). En todo caso se puede apreciar que en el año 2005 el ingreso petrolero se incrementa en 14% en relación al promedio del período en referencia, sin embargo, de estas cifras, el monto dirigido al sector ambiental continúa siendo el mismo. El gasto ambiental a nivel subnacional contempla únicamente el gasto de inversión. La proporción de inversión alcanza en promedio, entre 1990 y 2003, una participación de 0,30% y 0,20% respectivamente. (Cf. Anexo 6, tablas 2 a, 2 b.)

La importancia de la inversión ambiental subnacional en relación con la inversión total de las municipalidades y consejos provinciales del país es mínima. En efecto, bordea el 4% del promedio durante el período 1990-2003 y alcanza su mayor aporte en el 2000 con un 7%. El monto destinado para inversión ambiental por los gobiernos locales está dirigido a dos actividades: tratamiento de aguas servidas y manejo de desechos sólidos. Si bien frente al total de la inversión subnacional el rubro orientado a lo ambiental es bajo, al menos ha mantenido una tendencia creciente, al pasar de 2,69 a 37,4 millones de USD entre 1990 y 2002. Las inversiones anuales

describen una tendencia creciente significativa pero son muy fluctuantes de año a año (Gutiérrez y Jiménez, *Ibid.*: 23).

Al margen de evidenciar los marcados contrastes con las cifras citadas, se trata además de connotar que en el Ecuador, la implementación de instrumentos económicos orientados a mejorar la calidad ambiental y las políticas de uso sostenible de los recursos naturales, aún se encuentra en un proceso incipiente. Respecto al comportamiento de gas-to orientado al sector, el nivel institucional, su estructura y composición, en igual forma continúa en proceso de consolidación, conforme a la evolución de la normativa fiscal a nivel nacional y de la imposición de tasas y otras modalidades en los gobiernos locales.

No obstante lo expuesto, cabe enfatizar que en el país existen instrumentos económicos que sirven de base para lograr una parte del financiamiento del desarrollo sostenible y para el cumplimiento de ciertos estándares de previsión de servicios asociados a la calidad ambiental y conservación de recursos naturales. En este sentido, hace falta profundizar la aplicación de los principales instrumentos económicos de política ambiental, en su diversa tipología: instrumentos fiscales, financieros y de acuerdos voluntarios a nivel nacional, así como los correspondientes a nivel local, en su base legal y estructura normativa.

Conforme lo sustentan Gutiérrez y Jiménez (*Ibid.*) se requiere contar con una institucionalidad fuerte y eficiente, que garantice el control del cumplimiento de la normativa, así como el requerimiento de mecanismos de penalización y multas, sin dejar de aprovechar las ventajas de los instrumentos económicos o de mercado y que ya han surtido efecto países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Entre otros, sustentan el principio de contaminador-pagador y el principio precautorio; los instrumentos de mercado son flexibles por naturaleza, lo que les define como más operativos; descentralizan la toma de decisiones, permitiendo al contaminador introducir cierta flexibilidad en las decisiones de consumo o producción, que minimicen el costo social de lograr un nivel de

calidad ambiental. El costo de reducir las externalidades negativas sobre el ambiente, con este tipo de instrumentos, es mayor que utilizando instrumentos normativos: disminuyen los costos de cumplimiento para la industria, mejoran la productividad económica e internalizan las externalidades: busca transferir parte del costo ambiental de la contaminación hacia el individuo responsable de tal decisión. (Gutiérrez y Jiménez, *Ibid.*: 30.)

Planificación y gestión ambiental

Conforme a los cambios políticos y administrativos productos de las reformas estructurales del Estado, la planificación en el Ecuador ha sido reducida a un instrumento formal sin peso político específico. Con la desaparición del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en cuanto órgano rector de la planificación del desarrollo nacional, la Oficina de Planificación adscrita a la Presidencia de la República, no cumplió un rol trascendente. El gobierno de Rafael Correa ha resignificado este instrumento y ha creado la Senplades con rango ministerial, lo que implica un giro político sustancial que connota una visión ideológica que aspira guiar el desarrollo pensando en el mediano y largo plazo y desde una perspectiva de racionalidad ambiental.

El Ministerio del Ambiente es la institución principal que establece las políticas ambientales. Planifica la prevención, el control y evaluación de la gestión ambiental. Además registra la evaluación de impactos ambientales como una herramienta de uso generalizado y riguroso por parte de los sectores extractivos y productivos. Este Ministerio ha establecido que todas las actividades deben contar con estudios de impacto y con planes de manejo ambientales como condición previa al inicio de cualquier proyecto. Y a la vez que enfatiza en la urgencia de disponer de la normativa adecuada, propone desarrollar la capacidad de gestión de la autoridad ambiental para la aprobación y seguimiento de los estudios, del mismo modo que se debe mejorar la capacidad del uso de este instrumento por parte del sector empresarial.

La Ley de gestión ambiental prevé que el ministerio del ramo, a través de sus instancias especializadas, realice el control y la evaluación de la gestión ambiental a nivel sectorial. Por ejemplo, el Ministerio de Energía ejecuta el control y evaluación de la gestión ambiental de las empresas petroleras privadas y de la estatal, y para el efecto dispone de la normativa correspondiente y particularmente del Reglamento para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador (D.E. 1215).

En relación al manejo de la biodiversidad, el Ministerio del Ambiente tiene previsto que se requiere, en primer lugar, hacer operativa la Ley de gestión ambiental con la promulgación del Reglamento del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental. Este último debe contener los procedimientos para calificar las evaluaciones de impacto ambiental, el otorgamiento de la licencia ambiental (incluso el sistema de calificación y aprobación de los sistemas de manejo ambiental y la implementación de seguros de riesgo y de sistemas de depósito de garantías). También debe incluir el sistema de calificación de los consultores autorizados para realizar las evaluaciones y auditorías ambientales. Estipula además la obligatoriedad de la consulta previa a las poblaciones y grupos eventualmente afectados, así como la evaluación de impactos ambientales, sociales, culturales y políticos directos e indirectos, que incluye la adecuada valoración económica de la biodiversidad y bienes y servicios ambientales. Según el mismo ministerio, para incentivar el uso de la evaluación de impacto ambiental como herramienta de gestión en los sectores productivos se debería en primer lugar divulgar ampliamente el reglamento del Sistema nacional de evaluación de impacto ambiental a través de las cámaras de la producción, colegios de profesionales y ONG ambientalistas, en formatos de fácil comprensión y uso. Por otro lado, sería necesario incentivar a las universidades y ONG, a fin de que desarrollen guías para realizar la evaluación de impacto ambiental y un banco de casos de buenas prácticas al cual se pueda acceder fácilmente a través del Internet.

Finalmente, cabe incentivar a las escuelas de negocios y administración de empresas para que inclu-



Paph Leudoxie
Foto: María José Calderón

yan los temas de evaluación de impacto ambiental y gestión ambiental en los programas de sus carreras y, en particular, en los sistemas de educación continua. Asimismo, se debería impulsar que la banca privada incluya la evaluación de impacto ambiental como parte de la evaluación de proyectos de inversión, a fin de condicionar el acceso a créditos de fuentes locales o internacionales a una satisfactoria práctica ambiental empresarial.

El proceso de internacionalización de la agenda ambiental ecuatoriana

A partir de los años setenta a nivel mundial y de América Latina en particular, se han suscrito acuerdos multilaterales ambientales e instrumentos no vinculantes, en cuya definición y desarrollo el Ecuador ha participado activamente. En el marco de esta participación, y como resultado de la evolución de la problemática ambiental a nivel de los estados nacionales, se han llevado a cabo reformas políticas, legales e institucionales en distintos campos. Para su implementación se ha recurrido a fuentes financieras e instrumentos económicos diversos, así como a mecanismos relacionados a la información, educación, participación ciudadana, por ejemplo.

La “primera ola” de reformas legales e institucionales se asocia con la influencia de la conferencia de

Estocolmo; se promulgan leyes de impacto ambiental y leyes generales del ambiente, y se instalan las primeras agencias gubernamentales sobre ambiente. El contenido de estas leyes es similar: política nacional ambiental, instrumentos jurídicos para su aplicación y protección de ciertos recursos naturales (Brañes (2001), en: PNUMA, 2003 a: 26).

La normativa antes mencionada fue modificándose o remplazándose por otra que, al igual que en diversos países de América Latina, era tendiente a introducir enfoques preventivos, asumiendo, en la relación costo-beneficio, que es preferible prevenir antes que remediar. En la nueva normativa se han prescrito formas precisas e incluso modalidades tecnológicas para alcanzar los fines que se persiguen, especialmente en la gestión ambiental de la industria; el enfoque preventivo se dirige a los factores determinantes de la contaminación y de la degradación ambiental (PNUMA, 2004: 241).

A escala regional, hubo una “segunda ola” de reformas asociada a la Cumbre de la Tierra, profundizándose la legislación y creándose ministerios del ambiente. Hasta cerca de 1990, sólo hubo en la región uno de estos ministerios, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables de Venezuela, creado en 1976. En general, el organismo ambiental solía ser una dependencia de algún ministerio o secretaría. Esta tendencia se ha visto acompañada, y en mucho contrarrestada, por las reformas estructurales profundas de la década de 1990, que han reducido la presencia estatal en varios países, derivando parte de la gestión a actores privados, y en algunos casos fragmentando o reduciendo secretarías o ministerios (Acuña, 2000). Se mantienen problemas en la aplicación de las normas legales, y sus relaciones con otra normativa, especialmente la económica (Brañes, 2001). En general, persisten las dificultades para introducir la dimensión ambiental en un alto nivel de las estrategias de desarrollo (PNUMA, 2003 a: 10).

Las múltiples iniciativas ambientales han versado sobre el medio marino, la biodiversidad, la protección de los ecosistemas, el cambio climático, la desertificación, el deterioro de la capa de ozono, los

movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, productos químicos y contaminantes orgánicos persistentes, así como la transferencia de tecnologías. Desde esta perspectiva, el nivel de ratificación de los acuerdos multilaterales, regionales y binacionales es positivo.

Los diversos países latinoamericanos cuentan con organismos gubernamentales para coordinar políticas sectoriales en temas de interés nacional tan diversos como la gestión del recurso hídrico, el ordenamiento territorial, la gestión urbana, la reducción y el tratamiento de los desechos sólidos y la administración forestal sostenible. La gravedad de aspectos como la contaminación del aire o el agua, la degradación del suelo o la proliferación de incendios forestales ha obligado a establecer políticas orientadas a su control y prevención, y conforme los sustenta el PNUMA (2003 b: 3), los retos y dilemas de la relación entre comercio internacional y medio ambiente han motivado, por su parte, crecientes esfuerzos en foros regionales y subregionales centrados en la necesidad de políticas integradoras en este campo.

La participación del Ecuador en materia ambiental a nivel global, regional y binacional se ha destacado por fomentar la cooperación entre países, sea respaldando iniciativas de la ONU relativas a la protección del medio ambiente, o participando en diversos grupos interestatales (Grupo de los 77; Comunidad Andina de Naciones; Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, etc.). Los temas emergentes que han ameritado principal atención gubernamental son, prácticamente, los mismos que constan en la agenda internacional: cambio climático, desertificación, pérdida de biodiversidad, problemas asociados a la bioseguridad o la bioprospección, y que no pueden enfocarse sólo desde una perspectiva nacional, porque están estrechamente relacionados con modelos de desarrollo inducidos, tanto por el desarrollo científico, tecnológico e industrial, cuanto por la economía de mercado aún hegemónica en el proceso de desarrollo.

Para el Ecuador, los cambios en el ordenamiento jurídico e institucional, externo e interno, adopta-

dos para la implementación de las políticas ambientales, han tenido un impacto notable. Sin embargo, al margen de la creación de nuevas instituciones y estructuras para solucionar los problemas existentes en la gestión ambiental, muchas de estas organizaciones han sufrido el impacto del deterioro económico nacional y la reducción del presupuesto estatal en este campo. Generalmente, dichas instituciones tienen facultades restringidas, recursos escasos y poco personal capacitado para cumplir las normas. En ese sentido, la cooperación internacional y los organismos de crédito multilaterales han jugado un rol significativo, tanto para el financiamiento como para el establecimiento de las diversas respuestas de política.

En efecto, conforme a las disposiciones de la Constitución política del Estado y del Convenio de diversidad biológica, se procede a la formulación de la Estrategia para la conservación de la diversidad biológica, en el sector forestal del Ecuador, la Estrategia ambiental para el desarrollo sustentable del Ecuador, la Estrategia para el desarrollo forestal sustentable del Ecuador, la Política y estrategia nacional de conservación de la biodiversidad (2001), el Proyecto de ley para el desarrollo forestal sustentable, las reformas al Reglamento de la ley forestal, la creación de Vigilancia Verde y la Regencia forestal (Ecociencia, 2004: 14).

En la misma perspectiva, se suscribe la Decisión 523 a nivel de la Comunidad Andina de Naciones, que contiene la Estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino. Con la aprobación del Programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica COP 6 2002 CDB, se inició a nivel mundial un progresivo acercamiento a la aplicación del enfoque sistémico, un mayor reconocimiento al conocimiento tradicional de las comunidades indígenas relacionadas con los bosques y el fomento del uso sostenible de los bosques. Con esto se quería evitar la reducción de los bosques y de la diversidad biológica y cultural asociada (Ibíd.: 14).

En consecuencia, la concreción del desarrollo sustentable requiere de un contexto mundial favorable que reconozca la referida interdependencia ecoló-



gica, así como el mayor compromiso de los países que tienen responsabilidad histórica en el deterioro del planeta, y por tanto, deben asumir dicha responsabilidad en términos económicos y tecnológicos para hacer frente a la crisis ambiental global desde sus diferentes escalas. El Ecuador asume que el carácter internacional de la política ambiental se erige sobre la base de la interrelación para la cooperación en el contexto del derecho internacional, bajo sus diversos elementos: prevención de los riesgos de gran magnitud, reglamentación del derecho a la información, estudios de impacto, lucha contra el ruido, medidas de conservación de la biodiversidad, control de sustancias peligrosas, y la normalización técnica, en cuanto constituyen áreas de la acción común de los estados.

Desde esta perspectiva, se necesita reforzar la capacidad para atender una agenda ambiental internacional cada vez más exigente, así como sus vinculaciones y sinergias con las políticas nacionales. Los compromisos ambientales del Estado ecuatoriano, en el marco de la cooperación internacional, se han acentuado a partir de la cumbre de Río de 1992. Quedó explícito que el tratamiento eficaz de los problemas globales del ambiente requiere de la convergencia de todos los países, a través de instrumentos jurídicamente vinculantes. Entre éstos, vale mencionar las convenciones referidas a la protección del patrimonio cultural y natural mundial, la diversidad biológica, el cambio climático, el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, la lucha contra la desertificación, la protección y conservación de las tortugas marinas en el hemisferio occidental, etc. También se puede citar al Foro de las Naciones Unidas sobre bosques, el Código de conducta para la pesca responsable, el derecho del mar, y la Conferencia sobre humedales de importancia internacional, entre otros. A ello se añaden instrumentos regionales, como la Convención No 391 de la CAN, relativa al régimen común sobre el acceso a los recursos genéticos, el Protocolo de Cartagena, relativo a la seguridad de la biotecnología, que completan el Convenio sobre la diversidad biológica, el Panel internacional de bosques y el Régimen forestal internacional.

Observaciones a la internacionalización de la agenda ambiental ecuatoriana

Los acuerdos y esfuerzos internacionales a favor del medio ambiente son insuficientes. Más aún, la proliferación de mecanismos de cooperación ambiental genera problemas de coordinación y sobrecarga institucional, tanto en organismos multilaterales como en niveles nacionales y esto, a su vez, provoca ineficiencias en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros. Por otra parte los países del Sur enfrentan problemas adicionales, derivados de la carencia de bases de información científica y de capacidad administrativa para instrumentar los compromisos adquiridos. Tampoco se puede ignorar que no han funcionado de manera adecuada los mecanismos de cooperación técnica y de transferencia de tecnología. De igual forma, no se hace efectiva por parte de los países ricos la ayuda oficial para el desarrollo de los países pobres, conforme a los términos aceptados en la cumbre de la Tierra en 1992.

En este sentido la política ambiental del Ecuador no se substraе a la complejidad de la política ambiental regional y mundial, por lo que hace esfuerzos para la consolidación de un marco jurídico y económico ambiental interno específico, al margen de continuar en el empeño de fortalecer la agenda ambiental para el desarrollo sustentable, con el apoyo de la cooperación internacional a través de convenios bilaterales y multilaterales.

En la misma perspectiva preocupa la complejidad de la gobernanza ambiental interna, y más aún a nivel internacional, porque conforme se viene percibiendo en diferentes espacios: las sinergias posibles entre las diversas convenciones internacionales no sólo no se están logrando, sino que ni siquiera se están planteando. Los problemas de gobernanza ambiental resultan mucho más difíciles de resolver a escala global que a escala nacional, en donde la mayor parte de los países han logrado avances sostenidos hacia la integralidad de la gestión. Las negociaciones asociadas con los acuerdos multilaterales ambientales se han visto dominadas por posiciones geopolíticas e intereses de corto plazo, frecuentemente asociados con grupos de presión de alcan-

ce internacional. La movilización internacional es todavía incapaz de atajar la crisis ambiental del planeta. La tarea es inmensa y el tiempo apremia. A más de tres décadas de la Conferencia de Estocolmo, la necesidad de una actuación ambiental coordinada a nivel global no sólo no ha desaparecido, sino que se ha vuelto cada vez más urgente e imperiosa, en función del deterioro del planeta, a lo que se suma la escasa capacidad de transformación global en el manejo del ambiente desde la iniciativa de los Estados (SEMARNAP (2000 b), en: PNUMA, 2004: 48).

En consecuencia, el dominio de posiciones geopolíticas e intereses de corto plazo, frecuentemente asociado con grupos de presión de alcance internacional, es determinante en las negociaciones asociadas con los acuerdos multilaterales. En conclusión, la movilización internacional en torno al ambiente aún es incapaz de detener o controlar la crisis ambiental agravada por la vertiginosa velocidad que adquieren los cambios ecosistémicos a nivel planetario.

En el Ecuador, la gobernanza ambiental padece los efectos de la crisis de la gobernanza democrática en los últimos 15 años. En términos estrictamente políticos, algunos sostienen que cada configuración institucional tiene sus falencias y virtudes: de acuerdo al contexto en el cual se intente implementar, algunas combinaciones institucionales pueden resultar en estruendosos fracasos (Altman, 2001). Altman asume la crisis de gobernanza democrática como la incapacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática. Y en este contexto hace referencia a la crisis del Ecuador cuando la renuncia de Jamil Mahuad en 1999. Este autor enfatiza que la crisis estalla precisamente por intentar combinaciones institucionales, en un contexto en el que una enorme parte de la población vive bajo la línea de pobreza, no tiene acceso a la justicia, no se le respetan los derechos civiles, políticos y culturales y son totalmente marginados. Es decir, sin una institucionalidad que signifique una base para arriesgar modificaciones que reconfiguren el sistema institucio-

nal (*ibid.*: 9). Se puede deducir, entonces, que sin la modificación de las condiciones socioeconómicas pre existentes, es más difícil la gobernanza democrática y, por ende, la gobernanza ambiental corre el mismo riesgo.

Gobernanza regional andina

Se entiende por gobernanza al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder para el logro de objetivos sociales y económicos. La eficiencia se refiere a que los objetivos del Estado se deben alcanzar de manera transparente y sin dispendio de recursos. La eficacia alude a lograr dichos objetivos manteniendo la estabilidad y credibilidad de las instituciones y el sistema político. La legitimidad implica que la ciudadanía reconozca el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad (Sagasti *et al.* (1999), citado en: PNUMA, 2003 b: 115). El ejercicio de la gobernanza se realiza en dos ámbitos: el interno y el externo. El ámbito interno comprende las relaciones entre el Estado y las diferentes organizaciones del país. El ámbito externo comprende las relaciones entre el Estado, los países y las organizaciones internacionales.

En los países andinos la política nacional ambiental durante la década del noventa se caracterizó por el desarrollo de legislación, el establecimiento de instituciones y planteamiento de mecanismos de participación ciudadana. En los cinco países de la región, se establecieron ministerios del Ambiente. La evidencia ha demostrado que ninguno de los dos modelos ha sido eficiente en integrar la dimensión ambiental a las políticas públicas (BID, 1998). Ha sido común a ambos modelos el excesivo número de competencias y funciones adjudicadas a estas instituciones en relación con sus capacidades, lo cual resta credibilidad ante una opinión pública que reclama el cumplimiento de todas las responsabilidades asignadas. Además, numerosas agencias públicas tienen el mandato de administrar recursos naturales (Ministerio de Pesquería y de Agricultura, empresas administradoras de agua, entre otros), lo que genera duplicidad de funciones y conflictos con la autoridad ambiental.



Ello responde, en la mayoría de los casos, al desarrollo de una gestión ambiental sobre la base de una estructura gubernamental compleja, fragmentada y poco institucionalizada. La legislación ambiental se ha caracterizado por su heterogeneidad entre sectores económicos y en la aplicabilidad de la ley. En muchos casos, las normas han sido confusas, contradictorias e inaplicables. Esto imponía altos costos económicos para su cumplimiento y creaba situaciones de confrontación. El marco legal en desarrollo está orientado a perfeccionar la gestión ambiental, para lo cual, durante la década de 1990, los países andinos elaboraron normas relativas al desarrollo forestal sostenible, la protección y el aprovechamiento de la biodiversidad, el otorgamiento de licencias ambientales, los estudios de impacto ambiental, la gestión integral de aguas y residuos sólidos, entre otros. Hay que resaltar que pocas de las normas establecidas en los últimos años tienen carácter proactivo, excepto quizás el caso de la producción limpia (PNUMA, 2003 b: 116).

Otro esfuerzo regional en materia de legislación fue la creación de instrumentos financieros para la protección de los recursos naturales y el apoyo a la gestión ambiental. En este contexto, se crearon nuevos fondos ambientales para canalizar recursos y asegurar financiamiento de largo plazo a programas, proyectos y actividades de conservación que estimulen la descentralización, fortalezcan la gestión ambiental territorial y promuevan la participación del sector privado. De otro lado, la creación de unidades ambientales en los ministerios y otras agencias gubernamentales facilita la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas públicas. No obstante, es necesario notar que para el éxito de una política nacional definida en materia ambiental se requiere de un proceso de coordinación entre los órganos mencionados. Es decir, se deben observar los canales institucionales, garantizando la función rectora y conciliadora que debe poseer la autoridad ambiental en el proceso de diseño de políticas, sea en el ámbito interno (diseño de planes, estrategias y proyectos) o en el ámbito internacional (adopción de una posición nacional o regional respecto a un tema en concreto). Sin embargo, estas unidades muestran debilidades por la limitada

dotación de recursos humanos, financieros y técnicos (*Ibid.*).

Otro componente importante para la transparencia de las políticas públicas es el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas que proporcione información de la gestión y uso de los recursos asignados. Cabe mencionar que los procesos formales de formulación de políticas y normas públicas en los países andinos se han democratizado en los últimos años. Ello se expresa en la participación de diversos sectores de la sociedad civil, quienes cuentan con diversos mecanismos de participación para plantear propuestas de política. En este sentido, los países andinos se dirigen hacia una gestión ambiental descentralizada, plasmada en la transferencia paulatina de responsabilidades hacia los gobiernos locales. También se enfatiza la necesidad de perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial para facilitar el proceso de diseño e implementación de las normas ambientales y el fortalecimiento de las instituciones participantes. Una adecuada descentralización es clave para lograr mayores niveles de eficacia, ya que permite agilizar el proceso de toma de decisiones y la participación de las comunidades locales en la gestión de sus recursos. Este proceso permite desarrollar una conciencia pública sobre los costos y beneficios económicos de la explotación de los recursos naturales, lo que genera un aumento en los niveles de conservación de los mismos (PNUMA, 2003 b: 115).

Gobernanza en el frente externo andino

Conforme se sustenta en el GEO Andino (PNUMA, 2003 b: 16), la dimensión global de los bienes y servicios ambientales incentiva a los países a suscribir acuerdos en los niveles internacional y regional. Los acuerdos suscritos han extendido la agenda ambiental y actualizado temas que no eran prioritarios, como el cambio climático, la bioseguridad y la biotecnología. Los países andinos han suscrito múltiples acuerdos en los ámbitos hemisférico, sub-regional y bilateral, que incluyen aspectos ambientales y de desarrollo sostenible. Entre ellos, se puede mencio-

nar los resultantes de las tres cumbres de las Américas (Miami, 1994; Santiago de Chile, 1997; y Québec, 2001). De otro lado, los acuerdos políticos más amplios en el nivel hemisférico se suscribieron en la cumbre de Bolivia sobre desarrollo sostenible (1996) y dieron como resultado la creación de la Red interamericana de derecho ambiental y la Red interamericana de biodiversidad, así como el fortalecimiento del Diálogo interamericano de aguas.

Cabe enfatizar que los diversos acuerdos y tratados suscritos han tenido un avance muy lento. Esto se debe a que los países desarrollados han incumplido algunos de los compromisos fundamentales adquiridos en la Declaración de Río; la Agenda 21; en las Convenciones de biodiversidad, cambio climático y desertificación; en el Programa de desarrollo sostenible de los pequeños estados insulares; y en las Propuestas de acción para el desarrollo sostenible de los bosques. En 1998, la CAN creó el Comité andino de autoridades ambientales, el cual promueve y coordina diversas actividades, destacando la formulación y aprobación de la Estrategia Regional sobre Biodiversidad. Asimismo, los países andinos han ratificado diversos tratados ambientales en los niveles internacional, regional y subregional, entre los que se incluyen los referidos a las cuencas del Caribe y Pacífico, así como el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), suscrito por Bolivia, Brasil, Colombia, el Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela (*Ibid.*: 117).

Asimismo, se conformó la Comisión permanente del Pacífico Sur (CPPS), que agrupa a Chile, el Ecuador, Colombia y Panamá. En marzo del 2003, el Consejo andino de ministros de Relaciones Exteriores aprobó la iniciativa de la Secretaría General de la CAN para ingresar a un proceso de integración sobre la base de una segunda generación de políticas que ofrezcan condiciones necesarias para responder a los desafíos económicos, políticos y sociales de la subregión.

Los ejes temáticos identificados y priorizados para la nueva agenda estratégica son: el desarrollo de una agenda social, la profundización de la política exterior común, la construcción del mercado co-

Recuadro 31. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente	
Foros internacionales (Principales logros y compromisos)	- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
	- Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas
	- Convenio sobre la diversidad biológica y sus anexos 1 y 2, y Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología.
	- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)
	- Convención sobre Humedales Internacionales como Hábitat de Aves Acuáticas (Convenio RAMSAR) y comité nacional Ecuador.
	- Convención de Lucha contra la Desertificación y Mitigación de la Sequía
	- Convenio de Viena sobre la Capa de Ozono, y Protocolo de Montreal sobre las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.
	- Convención Marco de la Organización de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
	- Convención Internacional para la Regulación de la Caza de ballenas
	- Países Megadiversos Afines
- Foro de Naciones Unidas sobre Bosques	
- Convenio de Rotterdam en Ecuador	
Foros regionales	- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
	- Comunidad Andina de Naciones
	- Agenda Ambiental Andina
	- Declaración de Santa Cruz de la Sierra

mún, el desarrollo sostenible y la integración física de Sudamérica. En materia de desarrollo sostenible, los gobiernos de los países andinos han coincidido en abrir nuevos frentes estratégicos tales como el aprovechamiento de la biodiversidad y las alianzas energéticas regionales. La CAN ha adoptado diversas decisiones orientadas a la armonización de la gestión ambiental y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, su implementación no ha sido efectiva debido a las limitaciones de recursos humanos y financieros, así como por la compleja institucionalidad y normatividad ambiental de cada uno de los países de la región. En resumen, el rumbo de la gestión ambiental de

los países andinos está marcado por un creciente interés en el desarrollo institucional, la formulación de marcos legales y la participación creciente en foros internacionales. Sin embargo, esta posición política no ha significado un compromiso efectivo para el logro de resultados consistentes en materia de manejo sostenible de recursos y conservación del ambiente. Ello explica el lento avance de la gestión ambiental para atender la creciente degradación de los recursos naturales y del ambiente.⁹

Foros internacionales (principales logros y compromisos)

El Ecuador ha suscrito y ratificado diversos Convenios Ambientales Internacionales, participa en varios foros de negociación y en el desarrollo de posiciones conjuntas en grupos regionales como la CAN, la OTCA, el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC), el Grupo G77 más China y los Países Mega diversos. Desde el año 2000, el Ecuador es miembro pleno de la Comisión de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas y comparte la preocupación sobre la necesidad de establecer sinergias entre estos instrumentos de gran importancia para la definición e implementación de políticas ambientales en el país.

La suscripción de la Declaración del milenio (Nueva York, septiembre de 2000), que reafirma los principios del desarrollo sostenible incluidos en la Agenda 21, compromete al país a intensificar la cooperación y la coordinación de acciones orientadas a la institucionalización de la gestión ambiental entre las organizaciones internacionales y regionales en asociación con el sector público y privado. Le lleva a insistir en la aplicación del Convenio sobre diversidad biológica, así como a poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos, formulando estrategias que promuevan un acceso y abastecimiento justo, equitativo y adecuado. Por último, le compromete a intensificar la cooperación, con miras a reducir el número y efectos de los desastres naturales y de los ocasionados por presiones antropogénicas.

La Estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino (adoptada por la Decisión 523 de la CAN en julio 2002), destaca la importancia de adelantar programas y proyectos de investigación y desarrollo relacionados con iniciativas de conservación y manejo adecuado de la biodiversidad. Promueve además que las políticas sectoriales y los proyectos de desarrollo con impacto subregional integren en todo su ciclo elementos específicos de conservación de biodiversidad y desarrollo sustentable.

9 Fuente: Secretaría General de la CAN (2003), citado en: PNUMA, 2003 b: 117.